

パレスチナ国家と国際連合

著者	家 正治
雑誌名	神戸外大論叢
巻	43
号	3
ページ	85-95
発行年	1992-09-30
URL	http://id.nii.ac.jp/1085/00001989/



〔研究ノート〕

パレスチナ国家と国際連合

家 正 治

はじめに

第2次世界大戦後の冷戦構造の象徴とも言うべき「ベルリンの壁」が1989年に開放された。戦後続いた冷戦の終結は、最も突出して緊張が続いていた地域の一つである朝鮮半島に影響をもたらし、1991年9月、南北朝鮮が国連に加盟し、同年12月13日には第5回南北高位級会談で「南北間の和解と不可侵および協力、交流に関する合意書」が締結され、また同年12月31日には南北政府間で「朝鮮半島の非核化に関する共同宣言」が発表されるなど、朝鮮半島においても対立から和解への動きが進んでいる。

しかし、朝鮮半島と同様に緊張が存在する中東の地域においては依然として混迷が続いている。中東問題の中核はパレスチナ問題であるということは広く言われていることであるが、パレスチナ国家の存在は今日の国際社会でどのように位置づけられているかを考察することは、冷戦終結後の新しい国際秩序の構築を考える上においても意義あるものと考えられる。

I パレスチナ国家独立宣言

1988年11月15日早朝、アルジェで開催されていた第19回パレスチナ民族評議会（PNC）の閉会式において、パレスチナ国家の独立が宣言された。独立宣言は、パレスチナ人のパレスチナにおける自然権、歴史的かつ正統な権利、また1947年以降の国連諸決議とアラブ・サミット諸決議に則って、パレスチナの自決権、政治的独立、領土に対する主権を行使するため、PNCは国家独立を宣言したとしている。また、国連諸決議の中でもとりわけパレス

チナ分割を決議した1947年の国連総会決議181(Ⅱ)に言及し、同決議は今日でも依然としてパレスチナ人の主権と独立の権利を保障する法的条件を確保しているとしている。同宣言はまた、パレスチナ国家は、世界中のパレスチナ人のもので、彼等はそこで国民的、文化的アイデンティティを発展させ、平等な権利を樹立できるとし、そこでは、思想の自由、政党形成の自由、多数による少数の権利保護と少数者の多数決による決議の尊重、社会的公正、人種・宗教・皮膚の色・性による差別の禁止を基礎とする議会制民主主義、および法の支配と裁判の独立を確保する憲法の枠内で政治的・宗教的信条、人権の尊重が保証される、としている。

また、同PNCが採択した「政治声明」は、平和解決の実現のため、PNCは以下の7つの措置の履行を主張している。(1)中東問題の根源たるパレスチナ問題解決のため、国連監視のもと、安全保障理事会常任理事国およびPLOを含む当事者が参加する国際会議を開催する必要性。この国際会議は安全保障理事会決議第242号、338号と共に、自治権を含むパレスチナ人の諸権利の保障、民族自決に関する国連憲章の原則、およびパレスチナ問題に関する国連諸決議の尊重を基礎とすること。(2)1967年以後の占領地からのイスラエルの撤退。(3)1967年以後の占領地におけるイスラエルへの併合政策の廃止。(4)国際会議の準備、全ての者への平和と安全確保、パレスチナ人の実効的な権利享受のため、エルサレムを含むパレスチナ人が国連監督下に置かれるよう努力すること。(5)国連決議に則ったパレスチナ難民の解決。(6)パレスチナの聖地における宗教活動の自由を保証すること。および(7)安全保障理事会がパレスチナを含む関係国の平和と安全を保証すること。また、同政治声明は、あらゆる形態のテロの拒否を声明している。

11月15日のPNCのパレスチナ独立宣言に対し、米国は、同月16日、レドマン国務省報道官が記者会見で、(1)PLOを建設的な方向へ動かそうとするパレスチナ人がいる事を評価し、さらにこの努力の継続を希望する。(2)米国がPLOとの対話を開始するにはPNCの結論ではその要件を満たされない。

(3)安全保障理事会決議第242号、338号への言及は前進であるが、テキスト中の位置および意味が不明である。(4)イスラエルの生存権の承認は明確で疑念の余地のないものでなければならない。(5)テロに関しては声明ではなく実際の行動が評価基準となる——などと述べ、総じて生ぬるいとの評価を下した。⁽¹⁾

また、日本は、同月16日、外務報道官が談話の中で、「今回第19回パレスチナ民族評議会が政治声明において、国際会議は国連安保理決議242および338等を基礎として開催されるべき旨表明したことは、和平実現への重要な前進としてこれを歓迎するものである。また、同声明の中でテロリズム拒否について言及が行われていることを、和平交渉開始への環境作りに資するものとして注目している。また、同評議会による国家独立宣言の採択は、パレスチナ人の長年の民族的悲願の意志表明として重要な意義を有するものと考え⁽²⁾る」と積極的に評価を行なう態度を表明している。

PLOは、1988年12月24日から3日間、バグダードで執行委員会（内閣に相当）を開き、パレスチナ側の和平戦略を検討した。同月26日発表された声明では、同執行委は、(1)アラファト議長ジュネーブ国連総会（同年12月13日から15日まで「パレスチナ問題」を審議）演説は第19回パレスチナ民族評議会（PNC）で採択された諸決議に合致しており、これを承認する（パレスチナ和平のための諸提案が提起されていた）。(2)法律委員会を設置し、パレスチナ暫定政府の形態を検討して10日以内に報告書を出す（11月15日、PNCは「暫定政府に関する決議」を採択しており、PLO執行委は暫定政府設立を設立し、これを中央評議会の承認に付することとなっていた）。(3)パレスチナ国家を承認した約90か国に対し、現在のPLO代表部を大使館に格上げするよう求める、等の方針を決定した。なお、「パレスチナ国家」承認⁽³⁾国は1989年1月8日現在、94か国（アラファト議長発表）に達し、既に中国、

(1) 『月刊中東研究』No. 325（1988年12月）8頁。

(2) 前掲誌、8頁。

(3) 今日では、アフリカ、アジア、ヨーロッパおよびラテン・アメリカの約100か国が承認している。United Nations, 'The Question of Palestine 1979-1990', 1991, p. 18.

オーストリア、東独（当時）などがPLO執行委の要請に基づきPLO事務所を「パレスチナ国大使館」に昇格させた。⁽⁴⁾

Ⅱ パレスチナ分割決議

上述の独立宣言では、1919年の連盟憲章22条および1923年のローザンヌ条約が、パレスチナ人はオスマン帝国から開放された他のアラブ人達と同様に自由かつ独立した民族として暗黙に認めている、と声明するとともにパレスチナ分割決議（国連総会決議 181（Ⅱ））は「今日でも依然として、パレスチナ人の主権と独立の権利を保障する法的条件を確保している」と宣明している。PLOのファルーク・カドゥーミ政治局長（外相に相当）は、パレスチナ国家とパレスチナ分割決議との関連に関して、独立宣言は同分割決議に基づくものであるとはっきり語っている。⁽⁵⁾

1947年11月29日、国連総会は、パレスチナをユダヤ国家とアラブ国家の2つに分割し、エルサレムを国連を施政権者とする国際信託統治制度の下におき、これら3地域を経済的に連合させるとする分割決議を賛成33、反対13、棄権10で採択した。この決議案にはアラブ諸国は反対した。同分割決議は、ユダヤ人が人口全体の約3分の1であったが、パレスチナ領土の56%をユダヤ国家に割り当てており、パレスチナ人にとって不利な内容のものであった。さらに、分割決議が国際法上有効であるかあるいは無効であるか、をめぐって国際法学者の見解は分かれている。無効だとする学者は、国連総会は憲章上領域の帰属について決定を下す権限を有していないこと、分割決議は内容的にパレスチナ人の自決権を侵害していること、分割決議はパレスチナに関する委任状と抵触していること、などを指摘する。⁽⁶⁾

しかし、1980年代に入ると、国連総会の分割決議を採択する権限を否定す

(4) 『月刊中東研究』No. 327（1989年2月）8頁および46頁。

(5) 『月刊中東研究』No. 325（1988年12月）13頁。

(6) 拙稿「西岸・ガサ地区の法的問題」『西岸・ガサ地区の研究』外務省中近東アフリカ局中近東第1課、1984年、27～29頁参照。

る学者の中にも、同決議を評価すべき側面があるとする見解が打ち出されたり、また同決議を積極的に解してパレスチナ人民の自決権を引き出そうとする主張が登場する。その代表的な見解は、Henry Cattan 氏のそれである。1973年に刊行された同氏の 'Palestine and International Law' において、分割決議の無効性の根拠として、(1)国連の無権限 (imcompetence)、(2)パレスチナ人民の主権侵害、(3)連盟規約および国連憲章の違反、(4)裁判拒否、(5)不当な影響、(6)分離の不公平 (inequity) の6点が論じられている。⁽⁷⁾ところが、1980年7月、ダンザニアで開催された「第1回国連パレスチナ問題セミナー」に提出されたペーパー⁽⁸⁾において、履行さるべき最初のものは、分割決議の領土規定 (territorial provision) であるとする。その履行の効率的履行は同決議によりユダヤ国家として設定された地理的境界を越えて獲得したすべての領土から撤退するイスラエルの義務を伴うとし、イスラエルは同決議の履行に抵抗する権利をもたないとする。この見解は以下の3つの考慮からなっているとし、(1)イスラエルはその誕生および存在を同決議に基づけている。(2)イスラエルは同決議を越えて獲得した領土に対しなんらの権限も有していない。また、1967年に獲得した領土に撤退するイスラエルの義務を限定することは誤りである。(3)分割決議は、イスラエルおよびアラブ諸国間の1948年および1967年の戦争によって無効にされておらず、その有効性に影響はない。そして、同決議の履行は、以下の重要な結果を達成するとし、(1)パレスチナ難民の3分の2が帰還可能となる。(2)同決議によってパレスチナ国家の建設を可能とする。(3)同決議の履行はイスラエルの支配・抑圧からパレスチナ人の3分の1を解放する、を上げている。

また、同じ会議にペーパーを提出した M・O・Beshier 教授は、1947年の分割決議は、その正義または不正義にかかわらず、パレスチナ人民のナショ

(7) Henry Cattan, *Palestine and International Law*, 1973, pp. 42-56.

(8) Henry Cattan, 'The Implementation of the United Nations Resolutions on the Question of Palestine', *The United Nations and the Question of Palestine; A Compilation of Essays 1980-1982*, 1983, pp. 9-24.

ナリズムの存在と特定地域での独立の権利を国際社会によって確認されたものであり、パレスチナ人民による拒否にもかかわらず、パレスチナ人民のアイデンティティと国家として存在する権利はシオニズムを除いて疑問視されなかった、とする。⁽⁹⁾さらに、1980年8月、ウィーンで開かれた「第2回国連パレスチナ問題セミナー」に出された W. Thomas Mallison 教授のペーパーは、分割決議はパレスチナにおける2つの異なる民族自決のための権威を提供していると指摘する。「アラブ国家」の設立のための権威を提供する分割決議の規定は、総会によるパレスチナ人民の民族自決権の最初の直接的な承認を構成するものであった。また、総会は分割決議によって同地域に2つの民主的な国家を建設して紛争状態を解決しようとしたのであり、他者の民族的権利を妨害しないという3要件の制限が注目されなければならない、と述べている。⁽¹⁰⁾

1947年の国連パレスチナ分割決議から41年後の1988年11月、パレスチナ人の議会といわれるPNCは、同分割決議に基づきパレスチナ国家の独立を宣言した。パレスチナ人がパレスチナを分割するという苦汁を飲み込むには40年以上の歳月を必要とした。⁽¹¹⁾このように、ふたたび同決議がパレスチナ問題の解決のための基準としてよみがえってきた。

それでは、分割決議と国連総会の権限との整合性をどのように考えるべきかという問題が残っている。憲章10条は、総会が憲章の範囲内にある問題・事項について討議し勧告することができるという一般的権限を認めている。また、第14条は、総会が諸国家間の友好関係を害する虞れのある事態について平和的調整のための措置を勧告することができるとする権限を認めている。したがって、総会の権限は広範であり、総会は委任状に関する事項を審議し勧告することは可能であるとの解釈に立つこととなる。また、パレスチナは、

(9) M.O. Beshier, 'The Palestinian Rights and the United Nations', op. cit., A Compilation of Essays 1980-1982, pp. 1-8.

(10) W. Thomas Mallison, 'The United Nations and the National Rights of the People of Palestine', op. cit., A Compilation of Essays 1980-1982, pp. 38-52.

(11) 立山良司著『イスラエルとパレスチナ』中央公論社、1989年、41頁。

条件付とはいえ、自決権が承認されていたA式委任統治地域であったが、南西アフリカはC式委任統治地域で「受任国領土ノ構成部分トシテ其ノ国法ノ下ニ施政ヲ行」(規約22条6項) われることとされ、その相異を指摘することも可能である。しかし、国際司法裁判所が、1950年に与えた「南西アフリカの国際的地位」に関する勧告的意見が、「南西アフリカ地域の国際的地位を決定し、変更する権限は、国際連合の同意を得て行動する南アフリカ連邦にある⁽¹²⁾」という箇所を強調する立場が有力となるであろう。

Ⅲ 独立宣言に対する国連総会の対応

1988年の第43回総会でのパレスチナ問題に関する審議は、米国がアラファトPLO議長の入国ビザを拒否したことから、総会史上初めてジュネーブのパレ・デ・ナシオンに場所を移して同年12月13日から15日まで行なわれた。

12月15日の総会決議43/177において、総会は、PNCによるパレスチナ国の宣言を承認し(acknowledge)、また1967年以降占領されている領土に対するパレスチナ人民の主権の行使を可能にする必要を確認した⁽¹³⁾。また、総会は、国連のシステム内でPLOのオブザーバー資格と機能を損ねることなく、「パレスチナ解放機構」(PLO)の名称に変えて「パレスチナ」の名称が用いられることを決めた。

ところで、国家の構成要素として、一定の領土、定住する住民、さらに住民に対してまた外部からの支配に対して実効性を保有する政府が存在することが必要である⁽¹⁴⁾。まず、領土についてであるが、独立宣言は、パレスチナ国家の領土画定につき明確には触れてはいない。同宣言は、分割決議に法的根拠を求めたことにより同決議で「アラブ国家」とされた地域であるとも考えられるが、安全保障理事会決議242の受け入れを表明していることから西岸

(12) I.C.J. Reports, 1950, p. 144; 皆川洗編著『国際法判例集』1975年、195頁。

(13) 賛成104, 反対2(イスラエル, 米国), 棄権36。

(14) それぞれの確認の難易について, Maurice Flory 'Naissance d'un Etat Palestinien', Revue Generale de Droit International Public, Tome 93, 1989/2.

・ガザ地区であるとも考えられる。しかし、この問題は、カッドゥーミPLO政治局長が将来開催される中東和平国際会議での討議に委ねたいと思う、と述べている⁽¹⁵⁾ように、今後の事態の発展と展開の中で明確な領域は決められて行くであろうが、一定の領土が存在することは明らかである。また、住民について、イスラエルの占領下にパレスチナ人が居住しており、また国連総会が「追放され奪われた郷里と財産に復帰するパレスチナ人の不可譲の権利を同時に再確認する」⁽¹⁶⁾ように、住民の存在も明らかである。さらに、政府の存在であるが、1988年11月15日のPNCの「暫定政府樹立に関する決議」は以下のようになっている。(1)事態の進展に応じ、可能な限り速かにパレスチナ国家に暫定政府を設立すること。(2)PLO中央評議会と執行委員会は暫定政府設立の日時を決定する任務を負う。執行委はこの政府を設立し、これを中央評議会の承認に付す。中央評議会は、パレスチナ人民がパレスチナの土地に完全な主権を回復するまで、この政府の暫定的性格を承認する。(3)暫定政府はパレスチナ指導者、および母国内外の有職者から構成される。(4)暫定政府は、独立宣言、PLOの政治プログラム、およびPNCの諸決定を基礎にその政策を策定する。(5)PNCは、暫定政府成立までの期間、この政府の権限と責任をPLOに与える。

この暫定政府に関して、カッドゥーミPLO政治局長は、『『パレスチナ独立国家』を実際に運営する暫定政権の樹立問題は、十分かつ広範に協議がなされなければならない。私としては、現在の情勢下では、時期尚早であり、時機にかなっていないと思う』と述べている⁽¹⁷⁾。現在のところ、明らかに一定の領土と住民は存在しているとしても、選出された政府は存在せず、また一定の領土に対する実効的な権力も存在していない。Segal 研究員は、パレスチナ国の国家性に関し、現在のところ国家となる方向に向けて明らかにいくつかの段階の実体 (entity) であるが、国家とは言えないとして、その主た

(15) 『月刊中東研究』No. 325 (1988年12月) 14頁。

(16) 総会決議3236 (XXIX)。

(17) 前掲誌、14頁。

る理由は確立した政府が存在していないことを上げている。⁽¹⁸⁾

それでは、PNCのパレスチナ国の独立宣言に対して国連総会が承認した(acknowledge)ことはどのような意味をもつのであろうか。この問題を考察する際に参考になる事例として南ローデシア問題がある。南ローデシアは、第16回総会第2次再開会期において、憲章第11章の下の方自治地域であると認定されていた。アフリカ人のボイコットにもかかわらず、1962年12月に総選挙が強行され、白人支配の下での独立を主張していた右翼の「ローデシア戦線」が勝利した。1963年10月、総会は、南ローデシアの事態は国際平和に対する脅威を構成するとする決議を初めて採択し、同決議はさらに普通選挙による多数支配が確立するまではローデシア戦線政府の独立の要請を認めないよう要請した。⁽¹⁹⁾安全保障理事会も、1965年5月6日、南ローデシアに関する初めての決議を採択し、少数政権による一方的独立宣言を受け入れないように英国および他の加盟国に要請していたが、1965年11月11日にスミス政権は一方的な独立宣言を強行した。

同日、総会は、一方的独立宣言の非難決議を採択して、英国に反乱を鎮圧するよう要請するとともに安全保障理事会が緊急にこの事態を審議するよう勧告した。⁽²⁰⁾翌日、安全保障理事会も、一方的独立宣言を非難し、非合法少数者政権を承認しないこと、また援助を与えないことを全加盟国に要請した。⁽²¹⁾1965年11月には安全保障理事会は任意的・自発的経済制裁を全加盟国に要請し、⁽²²⁾また1966年12月には国連史上初めて第7章の下の方強制的・命令的経済制裁を決定した。⁽²³⁾このようにローデシアの場合、1980年に多数者支配の下にジンバブエとして独立するまで国連によりその承認と国際社会への加盟は拒否されていた。南ローデシアの場合、国家としての構成要素である領土および

(18) Jerome Segal, 'Does the State of Palestine Exist?', *Journal of Palestine Studies*, Vol. XIX, No. 1 (1989) pp. 28-31.

(19) 総会決議1889 (XVIII)。

(20) 総会決議2024 (XX)。

(21) 安全保障理事会決議216 (1965)。

(22) 安全保障理事会決議217 (1965)。

(23) 安全保障理事会決議232 (1966)。

住民について問題はなかった。また、政府の存在にしても実効的な政府は存在した。問題はその政府が白人少数者政権であり、多数者の意思が欠落し、被治者の同意が存在していなかったことである。

Gowlland-Debbas 氏は、その論文で、南ローデシアの場合の非難とパレスチナ国家独立宣言の正当化において、国連の多数は準法律的機能（quasi legal function）を有する一連の行動——自決権の集団的な主張——を示したとする。正当化の概念は国際社会で重要な役割を演じる。かつて国家承認によって正当化の機能は個別国家によって行われていたが、国際関係の組織化により国際社会に新しい状況の正当化を宣言する手段を提供した。正当性（legitimacy）は合法性（legality）とはかならずしも同一ではない。正義や共同体利益の概念を基礎にして道徳的・政治的枠内で確認される正当性は、既存の秩序と対置することになるかもしれない。しかし、この過程が成功すれば、単に正当と見なされていたものが新しい合法性をもつものとして見られるかもしれない。正当化の機能はこのように1932年のスチムソン・ドクトリンに示される集団的非承認の理論と関連し、そのモダンな形での再生を行ったものである。新しい正当性を基礎にして、国連の多数によって行なわれたこの政治的過程は、国家の新しい行為規範の確立を総会の宣言的決議という手段によってもたらしている。この意味で、正当化の機能またそのコララーとしての非正当化の機能は、道徳的で正しいものを支持するという政治的意味内でのみ分析されるのではなく、新しい法秩序の枠内で適用されるものである、としている。そして、この正当化（legitimization）の法的効果として、最少限、国家によるこの実体（entity）に承認を与えても、尚早の承認であるから違法であると考えられないことを意味していると述べている。

勿論、パレスチナ国家の正当化が行われた背景に、パレスチナ人民の不可

(24) Vera Gowlland-Debbas, 'Collective Responses to the Unilateral Declarations of Independence of Southern Rhodesia and Palestine: An Application of the Legitimizing Function of the United Nations', B.Y.I.L., LXI (1990), pp. 135-153.

譲の権利の再確認⁽²⁵⁾、P L Oの総会本会議でのオブザーバ資格の承認⁽²⁶⁾、武力による威嚇または武力の行使の結果としての領土取得の禁止⁽²⁷⁾、などが確認されていたことに留意されなければならないであろう。

おわりに

1976年10月26日、南アがバンツースタンの一つであるトランスカイを「独立」させた際に、国連総会は同日、「トランスカイの『独立』宣言を拒否しかつそれを無効と宣言」し、「いわゆる独立トランスカイに対するいかなる形態での承認を否定」するようすべての政府に要請した⁽²⁸⁾。この不承認決議は、アパルトヘイト政策が国際犯罪であり、アパルトヘイトの禁止は強行法規(jus cogens)として確立していることの当然の結果であったであろう。国際犯罪概念の確立と強行法規の出現によって、また一般的な(erga omnes)義務の増大によって、国連による正当化機能はますます注目されることが想定される。

また、南アが不法占拠を続けていたナミビア(南西アフリカ)に対して、同地域の独立まで国連による直接統治を行なうために、国連は国連ナミビア理事会を設置し、施政を行なわせた。同理事会は、ナミビアを代表して、世界保健機関(WHO)に準加盟し、また国連食糧農業機関(FAO)と国際労働機関(ILO)に加盟した事例が過去に存在した。FAOおよびILOにメンバーとして完全な地位を認められたのは、ナミビア理事会ではなく理事会によって代表されるナミビアであった。このナミビアの事例も正当化機能の先例の一つとして数えることができるであろう。

(25) 例えば総会決議3236(XXIX)。

(26) 総会決議3210(XXIX)。

(27) 総会決議2625(XXV)(友好関係宣言)。

(28) 総会決議31/6A。